

A S S E M B L É E   N A T I O N A L E

X I I I <sup>e</sup>   L É G I S L A T U R E

# Compte rendu

## Commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

- Examen, pour avis, d'un décret d'avance et d'annulation en application de l'article 13 de la loi organique relative aux lois de finances (M. Gilles CARREZ, Rapporteur général) ..... 2
- Présences en réunion ..... 5

Mardi

27 avril 2010

Séance de 11 heures

Compte rendu n° 61

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

**Présidence  
de M. Jérôme Cahuzac,  
*Président***



*La Commission examine une proposition d'avis, présentée par M. Gilles Carrez, Rapporteur général, sur un projet de décret portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance, en application de l'article 13 de la loi organique n° 2001-692 relative aux lois de finances du 1er août 2001 (LOLF).*

**M. le Président Jérôme Cahuzac.** Nous examinons une proposition d'avis présentée par M. le Rapporteur général sur un projet de décret d'avance portant ouverture et annulation de 105,6 millions d'euros d'autorisations d'engagement (AE) et 75,6 millions d'euros de crédits de paiement (CP).

Si ce décret d'avance ne présente pas de difficulté sur le fond, je m'interroge cependant sur l'absence de ratification de celui-ci par le prochain projet de loi de finances, en l'occurrence le projet de loi de finances rectificative sur l'aide à la Grèce, contrairement à ce que semble prévoir l'article 13 de la loi organique.

**M. Gilles Carrez, Rapporteur général.** Deux cas de figures se présentent : soit le décret d'avance est publié avant l'adoption du projet de loi de finances rectificative, auquel cas sa ratification devra être réalisée par la voie d'un amendement ; soit il n'est pas publié avant cette adoption, et sa ratification interviendra lors de l'examen d'un prochain projet de loi de finances.

Pour ma part, je comprends que le Gouvernement ait souhaité centrer le projet de loi de finances rectificative, que nous examinons demain en Commission, sur l'aide à la Grèce.

S'agissant du décret d'avance proprement dit, les ouvertures portent sur trois domaines : les conséquences de la tempête « Xynthia » des 27 et 28 février derniers (pour 60 millions d'euros d'AE et 40 millions d'euros de CP), les opérations d'urgence en Haïti à la suite du séisme du 12 janvier dernier (pour 45 millions d'euros d'AE et 35 millions d'euros de CP) et, enfin, une mesure technique de remboursement au ministère des affaires étrangères par le ministère de la Santé de frais d'hospitalisation de Français à l'étranger (0,6 million d'euros d'AE et de CP).

Plus précisément, le décret d'avance tend à financer deux séries d'indemnisations consécutives à la tempête « Xynthia ». En premier lieu, les indemnisations des collectivités territoriales (25 millions d'euros d'AE et 5 millions d'euros de CP sur la mission *Relations avec les collectivités territoriales*) ont pour objet d'assurer le financement de travaux urgents et l'indemnisation de biens non assurables des collectivités territoriales tels que la voirie, les ponts et ouvrages d'art, les réseaux d'assainissement ou les stations d'épuration.

Techniquement, les crédits ouverts par le décret iront au dispositif dit de « réparation des dégâts causés par les calamités publiques », qui relève de la première action du programme *Concours spécifiques et administration* de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*.

Les crédits ouverts par le décret ne représentent par ailleurs qu'une partie du montant total des travaux prévus, estimé provisoirement à 117 millions d'euros et réparti entre la Charente-Maritime (69 millions d'euros), la Vendée (30 millions d'euros), la Gironde (13 millions d'euros) et la Loire atlantique (5 millions d'euros).

En second lieu, les crédits ouverts par le décret d'avance serviront à indemniser les agriculteurs, les pêcheurs et les aquaculteurs touchés par la tempête Xynthia (à hauteur de 35 millions d'euros d'AE et de CP sur la mission *Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales*). Ces crédits se répartiront entre 20 millions d'euros d'aides au remplacement du matériel des pisciculteurs et conchyliculteurs, 11 millions d'euros de compensations pour pertes de récolte par le Fonds national de garantie des calamités agricoles (FNGCA) et 4 millions d'euros d'allègements de charges d'emprunts par le Fonds d'allègement des charges (FAC).

Si la tempête était évidemment imprévisible, j'attire à nouveau l'attention de la Commission sur le problème du traitement budgétaire des aléas (climatiques ou sanitaires) qui touchent régulièrement le monde agricole. En effet, en dépit de la lettre du code rural, le FNGCA n'est jamais doté en loi de finances initiale, alors même que la dépense annuelle s'établit en moyenne entre 80 et 90 millions d'euros, montants qui à chaque fois doivent être ouverts en gestion par voie réglementaire ou par une loi de finances rectificative.

Dans ses précédents avis sur des projets de décret d'avance, notre Commission a, à plusieurs reprises, appelé à prévoir dès la loi de finances initiale des crédits destinés à couvrir les dégâts liés aux calamités agricoles. Des crédits pourraient être provisionnés au sein de la mission *Agriculture* ou, à défaut, mutualisés sur la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles.

Dans les perspectives pluriannuelles présentées dans le projet annuel de performances (PAP) pour 2009 de la mission *Agriculture*, le ministre de l'Agriculture promettait une première avancée : « *Les crédits consacrés à la gestion des crises et des aléas feront l'objet d'une dotation renforcée, notamment en ce qui concerne le Fonds national de garantie contre les calamités agricoles (FNGCA), qui pourra être doté d'environ 34 M€ en 2011 grâce aux marges de manœuvre budgétaires dégagées dans le cadre du "bilan de santé" de la PAC.* ».

Cet engagement, qui n'a pas été réitéré dans le PAP 2010, doit être tenu.

S'agissant d'Haïti, les opérations d'aide à ce pays ont déjà bénéficié début février d'une ouverture de 10 millions d'euros de crédits prélevés sur la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles (décret du 4 février 2010). Ces fonds sont allés, pour une moitié, à un fonds humanitaire d'urgence géré par l'ONU et, pour l'autre moitié, à diverses organisations internationales.

Le décret d'avance ouvre 45 millions d'euros d'AE et 35 millions d'euros de CP supplémentaires sur la mission *Aide publique au développement*. D'une part, le programme *Solidarité à l'égard des pays en développement* bénéficie de 30 millions d'euros d'AE et de 20 millions d'euros de CP. Il s'agit de financer, dans les toutes prochaines semaines, des aides-projets destinées à des travaux de reconstruction. D'autre part, le programme *Aide économique et financière au développement* bénéficie de 15 millions d'euros d'AE et de CP (auxquels s'ajouteront 5 millions d'euros issus de redéploiements). Il s'agit de financer des aides dites « budgétaires » à destination du secteur agricole (préparation de la prochaine campagne agricole) et de la fonction publique (rémunération des fonctionnaires haïtiens). Ces aides, gérées par l'Agence française de développement, devraient être versées avant la fin septembre.

Ces ouvertures de crédits sont évidemment strictement compensées par des annulations de crédits d'un montant égal, portant sur 24 missions et 61 programmes du budget général. Seraient annulés 0,6 million d'euros d'AE et de CP sur le programme *Prévention et sécurité sanitaire* de la mission *Santé*, dans le cadre de l'opération de remboursement au ministère des Affaires étrangères. Surtout, 105 millions d'euros d'AE et 75 millions d'euros de CP seraient annulés sur la réserve de précaution constituée en début d'année.

Comme de coutume, un taux uniforme d'annulation a, en principe, été appliqué aux crédits mis en réserve des programmes touchés par les annulations. Ont été exonérés les programmes portant des dépenses « inéluctables » (régimes sociaux de retraite, aides au logement, concours aux collectivités locales etc.) ou pour lesquels l'exécution budgétaire est trop contrainte. En outre, les ministères ont eu la possibilité d'ajuster les annulations entre les différents programmes dont ils sont responsables. Toutefois, en application du principe d'auto-assurance, les annulations supportées par les ministères bénéficiaires d'ouvertures de crédits (en particulier le ministère de l'Agriculture) sont proportionnellement plus importantes.

**M. le Président Jérôme Cahuzac.** La Cour des comptes souligne régulièrement le caractère peu vraisemblable de la dotation à zéro du FNGCA en loi de finances initiale.

*La Commission adopte la proposition d'avis sur le projet de décret d'avance, qui comporte notamment les quatre observations suivantes :*

*1. L'effort budgétaire envisagé par le Gouvernement pour faire face aux conséquences des catastrophes naturelles susvisées excède les possibilités de redéploiement interne de crédits au sein des programmes concernés ainsi que les facultés offertes par les autres mouvements réglementaires de crédits.*

*2. Les ouvertures de crédits, pour précoces que soit leur intervention dans l'exercice budgétaire, sont justifiées par l'urgence de la situation.*

*3. L'ouverture de 35 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement en faveur du ministère de l'Alimentation, de l'agriculture et de la pêche pose, une nouvelle fois, la question de l'absence de budgétisation initiale des dépenses résultant d'aléas climatiques ou sanitaires. L'imprévisibilité de ces dépenses ne saurait masquer le fait que les surcoûts constatés chaque année présentent une certaine régularité dans leur survenance et une certaine stabilité dans leurs montants. Il conviendrait en conséquence, ainsi que la Commission l'a souhaité à plusieurs reprises et comme le ministère de l'Agriculture s'y était engagé, à compter de 2011, dans le projet annuel de performances pour 2009 de la mission Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales, de provisionner une partie des crédits nécessaires à la couverture de ces surcoûts dès la loi de finances initiale. La dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles de la mission Provisions, jusqu'à présent sous-utilisée, devrait également être mise à profit.*

*4. Sous réserve qu'elles correspondent à de véritables économies, les annulations de crédits permettent de préserver l'équilibre budgétaire défini par les lois de finances pour 2010. Il est de bonne méthode de faire porter prioritairement les annulations sur les missions ou les ministères qui bénéficient par ailleurs des ouvertures de crédits et, pour le complément, de mettre à profit la réserve de précaution constituée en début de gestion sur les autres programmes du budget général. Le projet de décret satisfait à ces exigences.*

\*

\* \*

### **Membres présents ou excusés**

#### **Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire**

Réunion du mardi 27 avril 2010 à 11 heures

*Présents.* - M. Jean-Pierre Balligand, M. Jean-Marie Binetruy, M. Pierre Bourguignon, M. Michel Bouvard, M. Jérôme Cahuzac, M. Thierry Carcenac, M. Gilles Carrez, M. Richard Dell'Agnola, M. Michel Diefenbacher, Mme Aurélie Filippetti, M. Georges Ginesta, M. Marc Goua, M. Laurent Hénart, M. Marc Le Fur, M. Jean-François Mancel, M. Pierre-Alain Muet, M. Nicolas Perruchot, M. François Scellier, M. Michel Vergnier, M. Gaël Yanno

*Excusés.* - M. Dominique Baert, M. Claude Bartolone, M. Nicolas Forissier, Mme Arlette Grosskost, M. Jean Launay, M. Victorin Lurel

